Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12161**

18. Wahlperiode 26.04.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Peter Meiwald, Katja Keul, Annalena Baerbock, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen), Steffi Lemke, Dr. Julia Verlinden, Harald Ebner, Matthias Gastel, Stephan Kühn (Dresden), Nicole Maisch, Friedrich Ostendorff, Markus Tressel, Dr. Valerie Wilms und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 18/9526, 18/9909, 18/10102 Nr. 8, 18/12146 –

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest,

Die Bestimmungen zum Schutz von Natur und Umwelt werden nicht immer rechtskonform vollzogen. Die Umwelt selbst kann gegen diese Vollzugsdefizite keine Klage erheben und auch die Bürgerinnen und Bürger können solche Gemeinwohlaspekte nur dann vor Gericht geltend machen, wenn sie in ihren eigenen Rechten verletzt werden. Also direkt persönlich betroffen sind.

Um diese Vollzugsdefizite zu klären und Fehler im Vollzug zu heilen, auch wenn keine eigenen Rechte verletzt werden, wurde die Verbandsklage eingeführt. Also wurde den Umweltverbänden die Befugnis eingeräumt, gegen Umweltrechtsverletzungen gerichtlich vorzugehen. Ziel ist es damit den Vollzug des Umweltrechts zu verbessern. Die Verbände agieren somit hier als Vertreter der Umwelt.

Die Aarhus-Konvention von 1998 und das dazu ergangene europäische Regelwerk verpflichteten die Bundesrepublik als Vertragsstaat dazu, die umweltrechtliche Verbandsklage erheblich auszuweiten. Zur Umsetzung der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben zur altruistischen Verbandsklage im Umweltrecht wurde 2006 das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmweltRG) erlassen.

Allerdings haben sowohl die Bundesregierung als auch die Regierungskoalitionen es seit vielen Jahren versäumt, diese Klagemöglichkeit für Umweltverbände so auszugestalten, dass sie den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben umfassend entspricht. Dies belegen die zahlreichen Verurteilungen Deutschlands durch den Europäischen

Gerichtshof sowie die Entscheidungen des Compliance Committees bzw. der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention. Erforderlich wäre es, die Neufassung des Gesetzes auf alle nicht bestandkräftigen Akte auszuweiten und auch die übrigen Einschränkungen für Umweltverbände und Bürger aufzuheben.

International ist die umweltrechtliche Verbandsklage weit verbreitet. Diese Klagerechte in Umweltangelegenheiten bestehen in den UN-ECE-Staaten (Wirtschaftskommission für Europa bei den Vereinten Nationen – UN/ECE) zum Beispiel in Dänemark, Belgien, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Portugal, der Schweiz, Finnland, Spanien, Großbritannien und Irland, den osteuropäischen Staaten sowie in den USA. Diese sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet und blieben über die Jahre auch nicht unverändert. Aus vielen Ländern gibt es positive Erfahrungen mit Umweltverbandsklagen, die auch schon aus der Zeit vor der Einführung der europäischen Rechtsetzung in diesem Bereich resultieren.

Die dem Gesetzentwurf zugrundliegende Angst vor einem „zu viel“ an Klagen, man muss sagen ein „zu viel an Rechtsschutz“, ist unbegründet. Die Anzahl der gerichtlichen Verfahren durch Umweltverbände in Deutschland aufgrund des UmweltRGs im Zeitraum von 15.12.2006 bis 15.04.2012 belaufen sich auf insgesamt 58. Dies ergibt rechnerisch 12 Verfahren im Jahr in ganz Deutschland.

Der Deutsche Bundestag betont, dass mit der sogenannten Verbandsklage und der vollumfänglichen Umsetzung der Arhus-Konvention keine neuen Verpflichtungen auf die Wirtschaft und Behörden zukommen. Es geht allein darum, bestehendes, vom Gesetzgeber geschaffenes Recht im Umweltbereich gerichtlich besser durchzusetzen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die völker- und europarechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Verbände- und Bürgerbeteiligung endlich umsetzt; dazu gehört insbesondere, aber nicht abschließend:

- die Verbandsklagebefugnis ausnahmslos auf alle umweltrelevanten Entscheidungen wie Pläne, Programme, sonstigen staatlichen Entscheidungen oder deren Unterlassen auszudehnen. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausnahmen für Raumordnungspläne, die Flächen für Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen, die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans und der entsprechenden Gesetze, die Bundesfachplanung nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) und den Bundesfachplan Offshore sind daher zu streichen;
- in § 2 Abs. 4 des Gesetzentwurfes zu streichen, dass „der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert“;
- den neu eingefügten § 5 mit der Bestimmung, dass Einwendungen ausgeschlossen werden können, wenn das erstmalige Vorbringen im Verfahren „missbräuchlich oder unredlich“ ist, zu streichen;
- um die Rechtsschutzmöglichkeiten von Bürgern und Umweltvereinigungen nicht hat weiter zu beschneiden die neue Rechtslage auf noch nicht rechtskräftig abgeschlossene Verfahren anzuwenden.

Berlin, den 18. Oktober 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

Der vorliegende Gesetzesentwurf soll nunmehr die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshof vom 08.03.2011 („Slowakischer Braunbär“, C-240/09) und vom 15.10.2015 (C-137/14) und der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention umsetzen. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs von 2015 betrifft insbesondere die Präklusionsregeln (Ausschlussregeln) im deutschen Verwaltungsverfahrensrecht sowie Kausalitätserfordernisse bei Fehlern im Verwaltungsverfahren. Die Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz rügt die fehlende Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 Arhus-Konvention, wonach eine weiter Zugang zu Gerichten in Umweltsachen sicherzustellen ist.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass an einigen Punkten die bisherigen Einschränkungen des Klagerechts entfallen um den völker- und europarechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden. Dies betrifft allerdings nur die Einschränkungen, die bereits deutlich vom EuGH oder der Vertragsstaatenkonferenz gerügt würden. Auch hier bleibt fraglich, ob mit den vorgesehenen Änderungen die beanstandeten Punkte nicht wieder durch die Hintertür eingefügt werden sollen.

Die Befugnisse von Umweltverbänden, gegen staatliche Maßnahmen, die die Umwelt betreffen bleiben weiterhin zu weit eingeschränkt. Denn die Klagebefugnis wird nur auf bestimmte Pläne und Programme ausgedehnt. Wie etwa auf jene, bei denen eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung besteht oder ein Rahmen für eine spätere Zulassungsentscheidung gesetzt wird. Ausgenommen bleiben etwa Raumordnungspläne, die Flächen für Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen sowie die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene. Zudem werden zwar Klagemöglichkeiten gegen bestimmte Verwaltungsakte einbezogen, das Unterlassen solcher oder sonstiges staatliches Handeln wird allerdings ausgeklammert. Letzteres kann auch für Verordnungen wie zum Beispiel Flugroutenfestlegungen gelten. Es werden somit wichtige umweltrelevante Pläne und Programme und weiteres staatliches Handeln – weiterhin – europa- und völkerrechtswidrig aus der Klagebefugnis der Verbände ausgenommen.

Der Deutsche Bundestag kritisiert, dass auch bereits bekannte völkerrechtswidrige Defizite nicht beseitigt werden. Es wird stattdessen der Versuch unternommen, durch den Austausch der Wortwahl, die als europarechtswidrig erkannten materiellen Präklusionsregelungen partiell zu erhalten. So wird durch die Einführung der Missbrauchsregelung in §5 des Gesetzesentwurfes versucht, die aufgrund der Verurteilung Deutschland im Gesetzentwurf gestrichene Regelung zur Präklusion durch die Hintertür wieder einzuführen. Bisher waren alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht rechtzeitig geltend gemacht wurden. Nun sollen allen Einwendungen ausgeschlossen werden, die missbräuchlich erstmals im Rechtsbehelfsverfahren eingebracht werden. Dies fällt ums so mehr ins Gewicht, da im Entwurf des Gesetzes keine Konkretisierungen zu finden sind, was in diesem Fall unter missbräuchlich zu verstehen ist. Zusätzlich werden die Umweltverbände dazu verpflichtet die Behörden zu unterstützen, ohne dass im Gesetz konkretisiert wird, was darunter zu verstehen ist. Letztendlich sollen wieder (mögliche) Umweltrechtsverletzungen einer gerichtlichen Überprüfung entzogen werden.

Ein weiteres Beispiel ist die Einschränkung der Rügebefugnis. Zwar wird aufgrund des gegen Deutschland ergangenen der Halbsatzes „Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen“ in § 2 Abs. 1 des Gesetzesentwurfes gestrichen, allerdings bleibt der so geöffnete Anwendungsbereich der Verbandsklage dadurch eingeschränkt, dass in § 2 Abs. 4 geregelt ist, dass „der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert.“ Dies hat zur Folge, dass die Rügebefugnis wiederum auf umweltbezogene Vorschriften beschränkt wird, weil nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzesentwurfes für eine Anerkennung als Umweltvereinigung erforderlich ist, dass die Vereinigung „vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert“.

Aufzuheben ist auch die Möglichkeit materielle Fehler bei Verwaltungsentscheidungen nach § 7 Abs. 5 des Gesetzentwurfes durch ein ergänzendes Verfahren nachträglich zu beseitigen. Da die neue Regelung vorsieht, die bislang nur für Abwägungsentscheidungen geltende Möglichkeit von Ergänzungsentscheidungen (ohne übliches Verwaltungsverfahren) auch auf gebundene Entscheidungen auszudehnen. Damit werden nicht nur (auch) die Klagemöglichkeiten von Bürgern ohne ersichtlichen Grund (weiter) beschnitten (vgl. § 7 Abs. 6 des Gesetzentwurfes).

Die vorgesehene Übergangsvorschrift, nach der die neuen (schon zu engen) Rechtsbehelfe erst ab Ende Dezember 2016 Anwendung finden, schreibt rechtswidrige Zustände fort. Deutschland ist mit Inkrafttreten der völkerrechtlichen Vertrages sowie der entsprechenden europäischen Richtlinien zu völker- und europarechtskonformen Handeln verpflichtet und nicht erst Jahre nach den Entscheidungen, die die Verstöße feststellen. Aus Gründen des Rechtsfriedens könnten lediglich bereits bestandskräftige Entscheidungen ausgeschlossen sein.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Diese Regelungen lassen sich weder inhaltlich rechtfertigen, noch werden sie langfristig im Lichte der Aarhus-Konvention Bestand haben. Daneben tragen die Regelungen zum Ausschluss der rechtlichen Überprüfung der Einhaltung von geltenden Umweltrecht zur Politikverdrossenheit bei.

Der Deutsche Bundestag empfiehlt schnellstmöglich einen rechtskonformen Zustand herzustellen. Dies erreicht der vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht, sondern zementiert einen völker- und europarechtswidrigen Zustand. Dies wird dazu führen, dass insbesondere der EuGH aber auch die Vertragsstaatenkonferenz sich wieder über Jahre mit einzelnen Problemen befassen werden, bis der Gesetzgeber sich wieder gezwungen sieht nachzubessern. Die offensichtliche Inkaufnahme weiterer gerichtlicher Verfahren über das Umweltrechtsbehelfsgesetz fördert weder die Rechts-, noch die Planungssicherheit für Unternehmen. Die erneute und fortlaufende Verweigerungshaltung zur völkerrechts- und europarechtskonformen Gesetzgebung zeigt eine befremdliche Einstellung gegenüber zwischenstaatlicher internationaler Verträge und dem Recht der Europäischen Union.

Dies wurde auch eindrücklich in der öffentlichen Anhörung der Sachverständigen im Umweltausschuss des Bundestages am 26. September 2016 bestätigt, bei der zusätzlich auch auf verfassungsrechtliche Probleme hingewiesen wurde. Selbst der die Bundesregierung beratende Sachverständigen für Umweltfragen kritisiert den Gesetzentwurf deutlich (Stellungnahme vom 05.10.2016).

Es ist im Interesse des Deutschen Bundestages, dass die von ihm erlassenen Gesetze befolgt und durchgesetzt werden. Dies wird am besten mit der Möglichkeit zur gerichtlichen Überprüfung erreicht. Allein das Bestehen solcher Möglichkeiten kann die effektive Umsetzung umweltrechtlicher Vorschriften – auch im Interesse der Gesundheit der Bürger – verbessern.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.